联合国 A/72/888–S/2018/539



大会
安全理事会

Distr.: General
6 June 2018
Chinese
Original: English

大会 安全理事会
第七十二届会议 第七十三年
议程项目 39
阿富汗局势

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

一. 导言

1. 大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2405(2018)号决议要求秘书长每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展，本报告系根据这一要求提交。

2. 本报告介绍了自 2018 年 2 月 27 日前一份报告(A/72/768-S/2018/165)发布以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义、发展和人权工作情况。

二. 相关事态发展

3. 前巴尔赫省省长穆罕默德·阿塔·努尔于 3 月 22 日卸任，结束了总统府与努尔先生之间的僵局。为迎接即将举行的选举，几个政治运动和政党联合起来，为改革选举制度进行游说。独立选举委员会宣布 2018 年 10 月 20 日为举行议会和县议会选举的新日期，并启动了全国选民登记进程。然而，由于决策缓慢和一系列针对选举相关设施的暴力袭击，导致选民登记活动的参加率降低，公众对选举进程的信任减弱，选举筹备工作受到损害。穆罕默德·阿什拉夫·加尼总统在喀布尔和平与安全合作进程第二次会议上提出与塔利班直接谈判的全面提议，得到阿富汗领导人的广泛赞扬和国际社会的大力支持。然而，塔利班却宣布发动 2018 年春季攻势，没有直接回应政府提出的谈判提议。宣布后，塔利班加紧军事行动，对各县行政中心发动了一系列攻击。安全局势仍然非常不稳定，城市地区发生了若干起大规模伤亡事件。复合式袭击和自杀式袭击成为平民伤亡的主要原因。平民伤亡总数仍然很高，但保持稳定。阿富汗撤销了对《禁止酷刑和其他残





忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的保留，加入了其《任择议定书》。联合国向该国总统介绍了“联合国一体化”框架，旨在提高其对阿富汗人民的增加值。人道主义局势依然严峻，流离失所者人数持续居高不下，人道主义准入受到限制，干旱状况进一步加剧了人道主义挑战。阿富汗和巴基斯坦商定了《阿富汗-巴基斯坦和平与团结行动计划》。

A. 政治事态发展

4. 上一份报告指出，在 2017 年 12 月伊斯兰促进会政党成员穆罕默德•阿塔•努尔被解除其长期担任的巴尔赫省省长职务后，总统与该党之间长时间陷入僵局，此事一直左右着政治领域。努尔先生拒绝离职，双方就努尔先生的离职条件进行谈判，导致僵持了几个月。僵局于 3 月 22 日在没有暴力的情况下结束，在总统和努尔先生同意达成协议后，前省长卸任，以支持他选定的接班人、同为伊斯兰促进会成员的伊萨克•拉古扎。不过，总统与伊斯兰促进会政党之间的紧张关系依然存在，因为该党与其他政治运动联手游说改革选举制度。

5. 为迎接即将到来的选举，反对派政治活动加紧冲刺。5 月 2 日，努尔先生与第二副首席执行官穆罕默德•莫哈契克一道前往安卡拉，会见了第一副总统阿卜杜勒•拉希德•杜斯塔姆，讨论巩固和扩大“拯救阿富汗联盟”一事，该联盟成立于 2017 年 6 月，是一个主要由来自北方地区的政治人物组成的联盟。第二天，该团体宣布成立一个新的联盟，名为“阿富汗全国联盟”，该联盟正式扩大了前一个联盟的地域和族裔多样性，包括了该国南部、东南部和东部普什图地区的一些知名人士。

6. 面对日益动员起来的政治反对派，总统府继续与第一副总统杜斯塔姆接触，杜斯塔姆仍因涉嫌于 2016 年对政治对手实施性侵犯而被起诉，自 2017 年 5 月起一直居住在土耳其。第一副总统的支持者继续敦促他在议会选举候选人提名开始前回国。5 月 8 日，包括伊斯兰党创始人古勒卜丁•希克马蒂亚尔和劳动和社会事务部长费祖拉•扎基在内的一个代表团前往安卡拉，据报告是为了讨论杜斯塔姆先生返回阿富汗的筹备工作。

7. 总统及其支持者还努力加强与伊斯兰党(古勒卜丁派)政治运动的联盟，特别是与该党创始人古勒卜丁•希克马蒂亚尔的联盟。希克马蒂亚尔曾是叛乱分子，在与政府签署和平协议后于 2017 年 4 月返回喀布尔。3 月 14 日，政府召开安全机构和职能部委代表会议，讨论 2016 年和平协议的执行情况。随后，政府和伊斯兰党(古勒卜丁派)开始筛查根据协议应释放的另外 160 名囚犯。5 月，政府向喀布尔、楠格哈尔和拉格曼三省的伊斯兰党领导层增拨土地，并修订了土地分配法令草案，将与伊斯兰党有关联的阿富汗回返者列为人道主义土地分配的优先类别。政府还采取步骤，增加古勒卜丁派担任领导职位的人数，最明显的是在 2 月底进行省长调整，提拔了希克马蒂亚尔先生的几名副手。

8. 与此同时，伊斯兰促进会继续游说改革选举制度，以纳入比例代表制。尽管这一要求最初是在关于阿塔先生的谈判中出现的，但产生了影响，并很快得到了其他政治运动的支持。3 月，以伊斯兰促进会、阿富汗伊斯兰民族运动为代表的 27 个政党团体以及伊斯兰党和伊斯兰团结党各两个派别组建了一个联络小组，以

就修改选举法游说政府和国际社会。4 月 5 日，加尼总统在与联络小组举行的第一次会议上承诺就此问题向最高法院和监督宪法实施情况独立委员会寻求法律指导。在 5 月 7 日的第二次会议上，总统重申了他的立场，即有关机构需要对此事作出决定。该小组在本报告所述期间始终坚持其立场，尽管有人担心拟议的改革可能导致选举日程进一步拖延，而且在如此接近选举时进行改革可能降低改革和选举的公信力。

9. 随着政府于 5 月 3 日宣布推出长期以来一直备受争议的电子国民身份证，政治局势进一步复杂化。这一宣布立即引起政界人士的强烈反对。此举招致非普什图族领袖特别猛烈的批评，他们中许多人反对用“阿富汗人”一词来定义公民身份，认为这个形容词在历史上一直被用来指代普什图人。一直反对在族裔争议解决之前发行电子国民身份证的首席执行官阿卜杜拉 • 阿卜杜拉就此发表讲话，就缺乏选举改革等一系列问题批评政府。

10. 独立选举委员会继续筹备举行议会和县议会选举。4 月 1 日，委员会宣布 2018 年 10 月 20 日为新的选举日期，比此前宣布的 7 月 7 日推迟了。选民登记于 4 月 14 日开始，这是 2003 年以来首次全面选民登记。选民登记进程完成后，将建立一个全面的选民登记册，其中载有特定投票站的选民名单，以减少舞弊行为并便于操作。阿富汗中央民事登记局与独立选举委员会协调，开始扩大发放作为选民登记基础的纸质国民身份证的规模。为了促进选举利益攸关方之间更好的协调，政府定期在参与选举进程的不同政府机构与独立选举委员会以及联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和主要捐助国之间举行高级别会议。3 月 27 日举办了第五届全国选举论坛，鼓励独立选举委员会与政治利益攸关方进行接触。4 月 30 日和 5 月 1 日，在 31 个省举办了省级选举论坛。在整个过程中，联阿援助团与各政党高级领导人接触，以促进与独立选举委员会的对话。

11. 然而，选举筹备工作仍面临许多挑战。征聘委员会工作人员仍存在困难，总部和省两级约有 140 个关键职位仍然空缺。发放身份证件和选民登记贴纸仍然面临实际问题。最值得注意的是，在身份证件上贴上表明有资格投票的标签的做法造成了安全关切，特别是在有报道称叛乱分子正在威胁身份证件上贴有标签的公民之后。5 月 12 日，总统府宣布，这些文件的复印件可用于选民登记，如果遭到叛乱分子的阻拦，人们可以自由出示没有贴纸的原始文件。然而，5 月 13 日，4 名专员告诉媒体，根据选举法，这项决定是非法的，代理首席选举干事为此辞职。5 月 16 日，独立选举委员会投票通过一项折中方案，允许发放供选民登记用的身份证件副本。

12. 独立选举委员会内部的明显裂痕以及委员会与总统府之间的紧张关系进一步加剧了公众对选举筹备工作可信度的担忧。受许多省份存在安全关切和缺乏机构能力的影响，选民登记数字大大低于委员会的目标。截至 5 月 17 日，已有近 180 万选民登记，其中 28%是妇女。为弥补选民登记工作起步缓慢的问题，委员会于 5 月 10 日宣布，将城市中心的选民登记工作再延长一个月，同时开始在农村地区开展登记工作。然而，登记工作起步缓慢，公众宣传运动不佳，外联活动极少，加剧了人们对独立选举委员会的能力和独立性的关切。

13. 在 2 月 28 日举行的喀布尔和平与安全合作进程第二次会议期间，总统提出了不带先决条件地与塔利班进行直接和平谈判的全面建议，政府朝着和平进程迈出了重要的一步。他在提议中承诺，将把政治包容、停火、宪法审查、释放囚犯、将领导人从制裁名单上除名以及难民和前战斗人员重返社会等问题作为和平谈判的一部分加以考虑。政府的提议受到各种政治人物的广泛赞扬，得到国际社会的大力支持。在会议最后宣言中，与会者赞同政府的提议，并提到重新谈判国际社会未来在阿富汗作用的有争议方面的可能性，这一直是政府与塔利班之间谈判的一个症结。然而，塔利班并没有对这一提议作出正式反应，尽管有报道说该团体内就如何回应进行了内部辩论。4 月 25 日，塔利班宣布发动年度春季攻势，今年命名为“汉达格”，而没有提及政府 2 月 28 日的和平提议。

14. 4 月，赫尔曼德省一场摔跤比赛期间在体育场发生一起自杀式袭击事件后，当地民间社会行为体开始在该省首府搭建“和平帐篷”。几天之内，这一运动开始蔓延全国，共覆盖了 20 个省。抗议者呼吁所有战斗人员放下武器，通过谈判达成和平协议。这项运动是前所未有的，因为它是一个全国范围、自发产生的要求和平的公民运动，迄今为止，它避免了被政府或塔利班所利用。然而，政府和塔利班都没有听从他们关于停止暴力和展开对话的呼吁。在明显失去势头后，赫尔曼德省抗议者于 5 月 11 日宣布，他们将前往喀布尔，并再次呼吁各方放下武器，在穆斯林斋月期间停止杀害平民。

B. 安保

15. 在本报告所述期间，高度不稳定的安全局势继续主导阿富汗的政治、人道主义和发展状况。联阿援助团在 2 月 15 日至 5 月 15 日期间共记录了 5 675 起安全事件，比 2017 年同期减少了 7%。在本报告所述期间，东部地区受影响最大，其次是南部、北部和东南部地区，占记录事件总数的 82%。与冲突有关的事件仍以武装冲突为主，占所有事件的 64%，其次是简易爆炸装置，占所有事件的 15%。然而，与 2017 年同期相比，定点击杀和自杀式袭击分别显著增加了 35%和 78%。据报道，国际军队和阿富汗空军发动的空袭仍次数较多，占所有事件的 5%，自上次报告以来增加了 18%，比 2017 年同期增加了 24%。

16. 冲突沿着越来越明显的战线加剧，战斗集中在少数几个省内。楠格哈尔、赫尔曼德、库纳尔、坎大哈、法利亚布和加兹尼省共占安全事件的 60%。在本报告所述期间，尽管在一些地区存在激烈争夺，但政府和塔利班之间的领土控制没有发生重大变化。城市中心的自杀式袭击造成的大规模伤亡事件仍然是导致大量伤亡的原因。

17. 4 月 25 日，塔利班宣布发动年度春季攻势，今年命名为“汉达格”。在声明中，该团体直接提到美国的南亚战略，誓言打击目标是阿富汗境内的国际部队及其支持者，并援引一些具体的不满之处作为理由，包括外国军队的存在、平民伤亡、破坏财产和“非法活动”。与去年的声明不同，今年的声明几乎完全集中在塔利班的军事战略，很少提及该团体的政治和治理目标。在发表这份声明的同时，与冲突有关的事件立即激增，当天在 21 个省记录了 50 多起事件，这表明了高度的指挥和控制力，以及以行动实现战略的能力。

18. 随后几周内，塔利班增加了攻击县行政中心的次数，暂时占领了巴达赫尚省的拉吉斯坦和科希斯坦、昆都士省的卡拉扎勒、巴格兰省的塔拉瓦巴尔法克、法利亚布省的比尔谢拉格以及加兹尼省的阿吉里斯坦、德雅克和贾加塔杜。5 月 14 日，塔利班自 2016 年以来首次对阿富汗西部的省会城市法拉发动大规模袭击，围困该市内的重要政府大楼。袭击引发了持续数天的严重武装冲突，塔利班最终被阿富汗国防和安全部队在国际空中支援下击退。

19. 政府继续按照安全部门改革四年路线图改革阿富汗国防和安全部队。在本报告所述期间，政府完成了将阿富汗边防警察从内政部移交国防部的工作，并根据新的作战行动重点，将其改名为阿富汗边防部队。政府还继续扩大阿富汗特种部队的规模，作为根据四年路线图将其人数增加一倍的计划的一部分。在本报告所述期间，又有 2 000 名突击队员加入特别行动营。政府还继续努力扩大阿富汗空军的规模，根据路线图，预计到 2023 年将增加一倍。此外，政府还根据 2017 年固有法律的规定实施了高级军事官员的退休，总统于 5 月 12 日发布了第二批 61 名阿富汗国民军将领的退休令。

20. 在本报告所述期间，政府开始筹建一支新的安全部队，即阿富汗国民军领土部队。该部队预计将有约 3.6 万人，主要负责保卫已通过军事行动清除叛乱分子的地区。试点阶段招募了约 5 000 名士兵，将在四个省展开，并在国防部主持下开始训练。

21. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省)继续保持在楠格哈尔省、库纳尔省和朱兹詹省的存在。据报道，塔利班和伊黎伊斯兰国-霍拉桑省在楠格哈尔省和库纳尔省发生武装冲突，两个团体为争夺领土控制权进行的长达数月的斗争仍在继续。该团体还声称对本报告所述期间发生的 11 起大规模伤亡自杀袭击事件负责，包括 4 月 30 日和 5 月 9 日在喀布尔发生的袭击事件。在 4 月 30 日的袭击中，一名自杀袭击者袭击目标是阿富汗安全部队的一个检查站，大约 30 分钟后又发生了第二次袭击。据报道，第二名自杀式袭击者冒充记者在报道第一起事件的一群记者中间引爆了背心。令人担忧的是，这些新发生的袭击主要针对什叶派目标，似乎旨在挑起宗派冲突。

22. 据报发生了 3 起涉及联合国人员的事件，包括 1 起恐吓事件和 2 起刑事事件。

C. 区域合作

23. 自上一次报告以来，已朝着综合共同国际办法实现阿富汗和平与稳定迈出了重要步伐。2 月 28 日，政府主持召开了第二次喀布尔进程和平与安全合作会议，26 个国家以及欧洲联盟、北大西洋公约组织和联合国参加了会议。加尼先生在这次活动中发言，宣布政府愿意与塔利班进行和平谈判。在活动结束时发表的联合声明中，与会者一致欢迎总统的提议，并同意就和平与和解及反恐加强区域和国际合作。

24. 3 月 27 日塔什干会议进一步加强了这一对阿富汗和平的共识，23 个国家以及欧洲联盟和联合国的高级别代表出席了会议。与会者重申，支持阿富汗政府提出的与塔利班举行直接会谈的提议。在会议的最终宣言中，与会者表示支持由阿富汗主导和自主的和平进程，直至政府与塔利班签署包容各方的和平协定。宣言

还强调指出，国际社会不加区分地反对恐怖主义的一切表现形式。为进一步努力保持和平进程的国际势头，印度尼西亚在 5 月 11 日主办了阿富汗、印度尼西亚和巴基斯坦三方宗教学者会议。学者们发表了一项声明，呼吁所有交战方放下武器，支持和平进程，并谴责自杀性爆炸等恐怖手段是不符合伊斯兰教义的。会议邀请塔利班派遣神职人员参会但遭到拒绝，会后塔利班发表声明，贬低这次会议是美国的一项举措，并指出会议未能通过打击阿富汗境内圣战的法特瓦。

25. 阿富汗已采取步骤加强区域经济合作。2 月 23 日，土库曼斯坦-阿富汗-巴基斯坦-印度天然气管道阿富汗部分在赫拉特市举行正式落成仪式，阿富汗总统穆罕默德·阿什拉夫·加尼、土库曼斯坦总统库尔班古力·别尔德穆罕默多夫、巴基斯坦总理沙希德·哈坎·阿巴希和印度对外事务国务部长阿克巴尔参加了仪式。加尼先生在落成仪式上发言时指出，该管道是区域经济互联的重要里程碑。4 月 19 日，亚洲心脏地带进程高级官员会议在伊斯坦布尔举行。会上，与会国在 2018 年联合主席阿富汗和土耳其的领导下，同意在亚洲心脏地带框架下制定第七项关于农业的建立信任措施，并讨论如何通过采取与现已成为七项的建立信任措施相关的实际措施来重振区域合作。

26. 在紧张局势加剧几个月之后，阿富汗和巴基斯坦就《阿富汗-巴基斯坦和平与团结行动计划》达成最终协议。4 月 6 日，巴基斯坦沙希德·卡坎·阿巴西总理访问喀布尔，参加行动计划第三轮会谈。在访问期间，阿巴西先生分别会见了加尼先生和阿卜杜拉·阿卜杜拉首席执行官，讨论阿富汗和平进程、区域政治和安全局势、双边贸易、难民回返、侵犯边界和打击恐怖主义。在访问结束时，双方就该行动计划框架下的七项重要原则达成一致。但是，在发生 4 月 15 日和 16 日的跨境战斗后，框架的最后确定被暂时推迟。在事件发生后不久，阿富汗和巴基斯坦的军事官员举行会议，以缓和紧张局势、同意停火。5 月 1 日，在阿巴西先生出席的仪式上，巴基斯坦正式重开阿富汗霍斯特省与巴基斯坦北瓦济里斯坦之间的古拉姆汗边界过境点；该过境点是阿富汗和巴基斯坦之间的第三大官方通道，自 2014 年以来一直关闭，开放该过境点预计将增加跨境贸易。5 月 14 日，分别由阿富汗副外长希克马特·哈利勒·卡尔扎伊和巴基斯坦外交部长特赫米纳·扬尤亚率领的两国代表团在伊斯兰堡敲定了行动计划。行动计划启动了六个工作组，以在不同领域开展合作。

三. 人权

27. 4 月 12 日，联阿援助团发布了关于武装冲突中保护平民的 2018 年第一季度报告。[1] 援助团记录，2018 年 1 月 1 日至 3 月 31 日期间有 2 258 名平民伤亡(763 人死亡，1 495 人受伤)，与 2016 年和 2017 年同期伤亡程度大致相同。联阿援助团认为，所有平民伤亡中有 67%是反政府分子所为(塔利班 50%，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 11%，包括自封伊黎伊斯兰国-霍拉桑省在内的身份不明反政府分子 4%，反政府分子之间的战斗 2%)，18%是亲政府部队所为，11%是无法确定责任方的

[1] 联阿援助团，“关于在武装冲突中保护平民的阿富汗季度报告：2018 年 1 月 1 日至 3 月 31 日”(喀布尔，2018 年)。

交火造成，4%是包括战争遗留爆炸物和跨境炮击在内的其他事件造成。自杀式袭击和复合式袭击首次超过地面交战，成为平民伤亡的主要原因。援助团还指出，与 2017 年第一季度相比，反政府分子蓄意以平民为目标进行袭击所造成的平民伤亡增加了一倍以上，占所有平民伤亡的 39%；59%的平民伤亡是反政府分子造成的。与 2017 年观察到的趋势一致，反政府分子继续直接袭击什叶派穆斯林少数群体，造成 154 名平民伤亡(49 人死亡，105 人受伤)，所有伤亡几乎都是伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称负责的自杀式袭击和复合式袭击造成的。

28. 使用简易爆炸装置战术(包括复合型袭击、自杀式袭击和非自杀式袭击)造成 1 018 名平民伤亡(311 人死亡，707 人受伤)，占所有平民伤亡的 45%。地面交战造成 663 名平民伤亡(161 人死亡，502 人受伤)，占平民伤亡总数的 30%。联阿援助团继续记录空袭造成的大量平民伤亡；142 名平民伤亡(67 人死亡，75 人受伤)，妇女和儿童占伤亡人数的一半以上。援助团记录了 583 名儿童伤亡(155 人死亡，428 人受伤)，占平民伤亡总数的 25%。妇女伤亡人数下降了 24%，总共造成 60 名妇女死亡，157 人受伤，其中超过一半的妇女伤亡是地面交战造成。

29. 5 月 7 日，援助团发布了题为《2018 年 4 月 2 日在昆都士省达什蒂阿齐县发生的空袭》的特别报告，报告了阿富汗空军在昆都士省一个塔利班控制地区举行户外宗教仪式期间发动空袭的情况。报告关切地注意到袭击的滥杀滥伤性质，袭击造成至少 107 人死亡(36 人死亡，71 人受伤)，其中大部分是儿童；报告呼吁政府进行公正调查。5 月 16 日，总统发表公开声明，就该事件道歉，表示哀悼并愿意提供赔偿。5 月 10 日，援助团发布了一份题为《在最初的选民登记期间发生的与选举有关的袭击和虐待行为》的特别报告。报告指出，自从 4 月 14 日开始选民登记以来，经核实的与选举有关的安全事件有 23 起，造成 271 名平民伤亡(86 人死亡，185 人受伤)，其中大多数是妇女和儿童；其中包括 4 月 22 日对喀布尔一个什叶派聚居区的一次袭击，袭击造成 60 名平民死亡，13 人受伤，伊黎伊斯兰国声称对袭击负责。报告还记录了绑架 26 名平民的事件以及涉及威胁、恐吓和骚扰的事件；报告还指出，约有 75%与选举有关的安全事件发生在用于与选举有关目的的学校或清真寺，扰乱了教育活动。

30. 1 月 1 日至 3 月 31 日，国家监测和报告任务组核实了 11 起针对学校和相关人员的袭击事件(塔利班 5 起，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 3 起，不明反政府分子 2 起，亲政府民兵 1 起)，上一个季度则发生了 13 起事件。令人关切的是，发生了两起塔利班威胁教育设施的事件，导致昆都士省(342 所学校)和洛加尔省(29 所学校)的学校大规模关闭。此外，任务组核实，有 3 所学校(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 1 所，阿富汗国民军 2 所)用于军事用途，前一个季度则有 7 所学校用于军事用途。任务组核实了 17 起袭击医院和相关人员的事件，包括 8 起袭击医护人员、5 起袭击威胁和 4 起袭击医疗设施事件(塔利班 5 起、伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 7 起、不明武装团体和国家安全局各 1 起、阿富汗国家警察和国家安全局联合发动 1 起、阿富汗特种部队和国际军事部队联合发动 1 起、亲政府民兵 1 起)，上一个季度则发生了 7 起袭击事件。

31. 援助团核实，反政府分子招募和使用了 19 名男童，上次报告所述期间则为 5 名。截至 3 月 31 日，司法部报告有 140 名儿童因与国家安全有关的指控(包括

与武装团体有关联)被关押在少年改造中心，2017 年 12 月则关押了 171 名儿童。任务组核实了一起性暴力侵害一名男童的事件。任务组还核实了 13 起拒绝人道主义援助准入事件(伊黎伊斯兰国-霍拉桑省和塔利班各 6 起，阿富汗国家警察 1 起)，而上一个季度则发生了 6 起。

32. 政府继续努力消除暴力侵害妇女的行为。3 月 3 日，总统签署了 2009 年《消除暴力侵害妇女行为法》的修正法令，旨在使其部分判决条款与修订后的《刑法》和《刑法》修正法令相一致，确保《消除暴力侵害妇女行为法》适用于暴力侵害妇女的罪行。3 月 4 日，一项总统令规定，对暴力侵害妇女的罪行不适用非监禁判决选项。3 月 28 日，政府发布关于实施 2009 年《消除暴力侵害妇女行为法》的第五次报告(2016 年 3 月至 2017 年 3 月)，记录了 4 290 起暴力侵害妇女案件。阿富汗为庆祝国际妇女节，在全国各地举办了 30 多场活动。联阿援助团与合作伙伴协调，举办了 14 场活动，着重强调妇女的权利和妇女在和平与安全领域和决策进程中发挥作用的重要意义。

33. 4 月 17 日，阿富汗加入《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》，履行了阿富汗政府根据其竞选人权理事会成员资格所做的一个关键自愿承诺。同一天，阿富汗还撤回其对该《公约》的保留，履行了又一项早已作出的承诺。

34. 联阿援助团继续通过在 15 个省举办一系列讨论会和讲习班，拓展民间社会的作用。4 月 30 日，联阿援助团推出 34 个省级和平路线图汇编，这是由联阿援助团与民间社会、阿富汗独立人权委员会和阿富汗高级和平理事会一起协助推动的阿富汗人民和平对话的产物。对话提供了机会，有助于就政治解决办法是结束冲突的首要途径达成共识，并响应和平、发展和正义的呼吁。民间社会活动家和媒体人员继续面临威胁和攻击。联阿援助团记录了造成 11 名记者和媒体人员死亡、6 名记者和媒体人员受伤的 3 起事件，其中包括 4 月 30 日在喀布尔发生的一起有针对性的袭击，袭击造成 9 名记者死亡、6 名记者受伤。

四. 执行《喀布尔进程》和协调发展援助

35. 根据其在伦敦和布鲁塞尔各次会议上的承诺，政府于 4 月 2 日最后确定行动计划，以执行其旨在增加从事公务员工作的妇女人数的 1 月 10 日政策。行政改革和公务员制度独立委员会还采取措施，根据国家和国家以下各级进行的功能和需求评估，规范政府各部委和机构的结构。在这一过程之后，委员会确定了 17 700 个空缺职位，其中包括 8 700 个教师职位，并通过全国范围的大规模招聘程序为 225 670 名合格候选人举办了竞争性考试。这些考试的第一批成绩在五月份公布。为了进一步加强公务员制度，3 月核准了一项新的行政程序法令和对公务员法的修正案。政府在改善信息获取方面也取得了进展。3 月 3 日，总统通过一项法令批准了新的《获取信息法》。在对 2014 年《获取信息法》所作修正中，按照新法设立了一个信息获取独立委员会，并引入了举报人保护措施。

36. 2月，总统与阿富汗土地管理局一起启动了国家土地管理独立发展计划，以建立一个综合土地登记数据库，为解决土地掠夺问题提供基础。政府还继续开展工作以制订新的土地分配法令，法令将规定如何把土地分配给回返者和境内流离失所者。经与利益攸关方(包括联阿援助团、联合国难民事务高级专员公署(难民署)和联合国人类住区规划署(人居署))广泛协商，法令草案在 3 月 4 日部长会议上得到讨论，正在等待最后确定。

37. 5月15日，联阿援助团发布了第二次反腐败努力年度报告。该报告赞扬政府在 2017 年和 2018 年初实施了几项重要的反腐败改革，包括 2017 年 10 月启动反腐败战略，加强新刑法中的反腐败措施，加强反腐败司法中心的能力和采用更透明的国家预算。不过，该报告也强调了机构反腐框架方面存在的重大差距，并提出了进一步改革的建议，以使阿富汗更加充分地遵守《联合国反腐败公约》。政府在起草反腐败法方面取得了一些进展。4 月 1 日，在起草过程拖延很久之后，总统指示司法部最后确定该法。5 月 14 日，在民间社会和国际社会在场的情况下，法治和反腐败高级理事会讨论了该法草案。

38. 政府采取措施执行于 2 月 14 日生效的新刑法。根据司法部的资料，刑法印了 5 000 份，其中 1 219 份已分发给全国各地的法院和检察机关，其余的印刷本分发给其他政府机关和国际利益攸关方。由于对印刷本的需求量极大，一些国际捐助方发起采购另外 1 万份刑法，供司法部分发。4 月，国际捐助机构完成了 26 周培训方案的规划工作，该方案将由最高法院、总检察长办公室和司法部的培训部门联合推出。4 月，联阿援助团开始调查国家以下各级实施新刑法的情况。调查结果和所附意见将与有关机构和国际社会分享，以进一步指导能力建设工作。

39. 自上一次报告以来，反腐败司法中心又审判了 7 起案件，由此该中心自 2016 年成立以来的案件总数量达到 34 起，涉及 142 名被告。由于安全机构缺乏执行法院传票的能力，缺席审判的案件数量仍然居高不下。

40. 总统表示期望联合国“作为一个整体”在政府领导下发挥作用，为此，联合国驻阿富汗各机构已全面审查其工作。4 月 16 日，总统会晤了联合国各实体的代表，以讨论在阿富汗“联合国一体化”框架下所取得的进展。在会晤期间，向总统通报了该框架下六个专题领域(教育、粮食安全、营养和生计、保健、回返和重返社会、法治和规范性工作)的进展情况，并提交了一份介绍该办法的文件。总统强调，减贫是政府的一个主要目标。

41. 在 4 月和 5 月期间，联阿援助团支持政府和捐助方筹备将于 11 月 28 日由联合国与阿富汗在日内瓦联合主办的阿富汗问题日内瓦部长级会议。联阿援助团、捐助方和政府确定了会议议程上的关键问题和会前政府应当采取的步骤。为了更新将于 2018 年年底到期的“通过相互问责实现自力更生框架”的交付成果，联阿援助团与捐助方和政府代表主办了一次联合讲习班，以评估现有的交付成果。

五. 人道主义援助和回返者

42. 2018 年迄今，冲突新造成流离失所者 75 643 人，其中 40 301 人在 2 月 15 日至 5 月 15 日期间流离失所，比 2017 年同期减少 65%。据记录，昆都士省和法利亚布省的流离失所现象尤其严重，分别有 13 000 多人和 10 000 多人流离失所。许多流离失所家庭被迫数次迁移，而且没有希望在近期内安全和有尊严地返回原籍地。在本报告所述期间，人道主义伙伴向因冲突而流离失所的 121 684 人提供了生存援助。

43. 创伤护理仍然是一项优先的人道主义需求，特别是鉴于近期人口密集区的自杀式袭击事件增加。创伤护理需求最多的省份包括坎大哈、昆都士、楠格哈尔和塔哈尔。在本报告所述期间，卫生群组的 15 个伙伴为 496 834 人提供了咨询，其中 56%是妇女和女童。

44. 4 月中旬，农业、灌溉和畜牧部正式宣布发生旱灾。2017 年 10 月至 2018 年 2 月的主要种植季节受到拉尼娜天气效应的严重影响，该国大部分地区的降雨量出现了 70%的亏缺。降雨量低是造成小麦产量预计从 2017 年的 420 万公吨减少至 2018 年的 350 万公吨的主要因素。人道主义伙伴估计，全国三分之二的地区将有 200 多万人受到干旱的影响，其中 140 万人受到严重影响，需要紧急粮食、水、个人卫生和环境卫生以及营养支持来维持生存。一些省份已开始出现与干旱有关的移民，而巴德吉斯省和古尔省则报告粮食储备枯竭。如果不能在本村及时得到粮食和供水，50 多万人可能不得不离开家园。根据现有的人道主义储备和可利用的资源，人道主义界只能按口粮减半的标准为 90 000 人提供两个月的支持。总的来说，各伙伴估计需要 1.36 亿美元才能为 140 万人提供 6 个月的全面应对措施，其中包括可能的移民流动。其中，仅粮食需求就需要近三分之二的资金。

45. 在本报告所述期间，共有 220 123 名阿富汗公民返回本国，其中包括自发回返者、被递解出境者和难民。根据国际移民组织(移民组织)的资料，从 2 月中旬至 5 月 15 日，共有 11 413 人从巴基斯坦抵达(11 035 人自发抵达，378 人被递解出境)，202 644 人从伊朗伊斯兰共和国抵达(84 478 人自发抵达，118 166 人被递解出境)。在冬季暂停工作后，难民署于 3 月 1 日恢复从巴基斯坦自愿遣返方案，并协助 5 722 人回返。此外，在本报告所述期间，难民署遣返了来自伊朗伊斯兰共和国的 311 名难民和来自其他国家的 33 名难民。

46. 来自巴基斯坦的回返者总数比上年度减少了 75%，与 2014 年回返人数最低时的人数相似。今年回返人数减少与巴基斯坦的保护条件得到改善有关，同时巴基斯坦联邦内阁决定将登记证明卡的有效期延至 2018 年 6 月，该卡为 140 万在巴基斯坦生活的阿富汗难民提供临时合法居留。巴基斯坦当局已开始为 2017 年 8 月以来申请登记的 878 000 多名无证阿富汗人发放阿富汗公民卡。公民卡有效期至 2018 年 6 月 30 日为止，持卡人必须返回阿富汗进行民事文件登记，包括取得护照和巴基斯坦签证，然后才能返回巴基斯坦。据估计，巴基斯坦境内仍有 400 000 名无证阿富汗人，如果保护环境恶化，他们很容易受到被递解出境的威胁。

47. 人道主义援助准入继续受到限制，2 月 15 日至 5 月 15 日共发生 70 起影响到联合国及其人道主义伙伴的事件。1 月以来，共有 13 名援助人员遇难，9 人受伤，21 人被绑架。与 2017 年相比，对医疗保健设施的直接武装攻击有所增加。难以进入各方争夺地区和反政府分子控制地区内需要援助的社区，仍然是人道主义伙伴面临的持续挑战。

48. 今年共确诊了 7 例脊髓灰质炎病例，脊灰病毒传播目前仅限于坎大哈、库纳尔和楠格哈尔的 5 个县。在本报告所述期间，开展了 1 次地方范围和 2 次全国范围的脊灰免疫运动，目标分别是覆盖超过 600 万和 990 万名儿童。疫苗接种禁令和激烈冲突造成的无法进入情况仍然令人严重关切，无法接触的儿童人数从 2 月的 60 000 人增加到 3 月的 110 000 人、4 月的 130 000 人和 5 月的 50 多万人。围绕无法进入地区和主要过境路线设置的常设过境疫苗接种小组每月为 110 多万名儿童接种疫苗。

49. 联合国地雷行动处(地雷行动处)扩大了排雷活动规模以支持国家计划，并重新把重点放在风险教育上。为了支持移民组织和难民署，地雷行动处继续通过边界过境点向回返者提供风险教育，2018 年第一季度接触到 84 769 名男子、妇女和儿童。2018 年第一季度，受害者操作式简易爆炸装置(即以往报告所称的“压力板简易爆炸装置”)是造成阿富汗境内与冲突有关平民伤亡的主要原因。2018 年第一季度，地雷(包括 2010 年以来用于阿富汗的受害者操作式简易爆炸装置，以及早先布设的杀伤人员地雷和反坦克地雷)和战争遗留爆炸物造成 274 名平民伤亡，比 2017 年同期减少 54%。2018 年第一季度，战争遗留爆炸物受害者中有 89%是儿童，比 2017 年增加 8 个百分点。

50. 为了支持政府解决由受害者操作式简易爆炸装置造成的人道主义援助准入日益受限的问题，地雷行动处与地雷行动协调局共同领导了一个工作队，以确定程序和培训要求，以使政府能够安全清除冲突各方遗弃的简易爆炸装置，并使平民和人道主义人员能够更多地进入。

51. 截至 5 月 1 日，阿富汗境内的人道主义活动已经收到 1.293 亿美元资金，其中 9 820 万美元用于人道主义应对计划所列活动。目标受援人数为 280 万人。

六. 禁毒

52. 5 月，禁毒部在联合国毒品和犯罪问题办公室的技术支持下，发布了 2017 年阿富汗鸦片种植社会经济报告。报告全面分析了阿富汗罂粟种植的原因和后果。报告建议采取措施，建设农村社区对罂粟种植的抵御能力，包括采取各种替代发展和执法干预措施，以减少罂粟种植。

53. 在本报告所述期间，政府在国际伙伴的支持下继续开展禁毒行动。3 月 1 日至 4 月 30 日，阿富汗执法当局共开展 612 次禁毒行动，收缴海洛因 541 千克、鸦片 1 157 千克、甲基苯丙胺 32 千克、印度大麻脂 5 639 千克、亚甲二氧基甲基苯丙胺(摇头丸)K 丸 2 390 粒、固态前体化学品 184 千克和液态前体化学品 883 公升。共捣毁 8 个海洛因制造工场。共逮捕嫌疑人 685 人，收缴车辆 86 辆、武器 28 件和移动电话 212 部。在本报告所述期间，一名阿富汗缉毒警察在开展禁毒行动时遇害。

七. 特派团支助

54. 截至 4 月 30 日，援助团的国际工作人员空缺率为 17%，本国工作人员空缺率为 6%，而核定空缺率分别为 14%和 7.5%。尽管为了征聘和留住更多本国女性工作人员而准许援助团采取特别措施，但女性工作人员的比例仍然很低。截至 4 月 30 日，各职类工作人员中女性所占比例分别为：国际工作人员 32%、联合国志愿人员 38%、本国专业干事 11%和当地雇用人员 7%。2018 年 2 月 1 日至 4 月 30 日，联阿援助团开展了 224 次陆上任务和 13 次空中任务以及 736 次反向外联任务(即县代表访问联阿援助团外地办事处)。

八. 意见

55. 正如上次报告中指出，2018 年初发生的一系列野蛮袭击使谈判解决冲突的任务变得更加困难和紧迫。在第二次喀布尔进程会议上，民族团结政府提出与塔利班在没有先决条件的情况下进行会谈，这是一个建设性的前进方向。国际社会在喀布尔会议和塔什干会议上对这一提议表示了强力支持，应为和平谈判提供进一步的动力。然而，归根结底，阿富汗的和平必须由阿富汗人通过相互协商实现。在这方面，我对真正的公民和平运动的出现感到鼓舞，阿富汗各地的公民在这场运动中联合起来倡导结束战争。我敦促所有各方听从阿富汗人民的呼吁，他们的持久和平愿望只能通过包容各方的谈判来实现。

56. 对于一个相当大比例人口居住在国家权威所及范围有限的不安全地区的国家，确保一个包容各方的可信选举进程仍然是一项重大挑战。和平地举行各个阶段的选举，对于使人们能够在没有恐惧或安全威胁的情况下行使投票权至关重要。令人关切的是，不断有人企图通过暴力手段破坏选举进程，包括采取攻击选举相关设施、绑架选举工作人员以及恐吓和骚扰登记选民等策略。我谴责 4 月 22 日针对喀布尔国家登记中心和 5 月 6 日针对霍斯特省选民登记点的自杀式袭击，这两起袭击分别造成数十名平民伤亡。这种袭击不仅对民众造成直接伤害，也是对公民投票的基本权利的侵犯。面对这种威胁，阿富汗人民继续登记成为选民，展现出令人振奋的决心和勇气。我呼吁所有各方尊重阿富汗人民的宪法权利，帮助举行配得上他们勇气的选举。

57. 选举筹备工作继续面临业务挑战。在选举问题上决策缓慢，辩论旷日持久，有可能延误议会和县议会选举时间表，同时破坏公众对选举进程的信心。我鼓励选举管理机构精简决策进程，迅速作出必要决定，并与其他机构和民间社会加强在选举筹备各个方面的协调。可信包容的选举不仅使阿富汗人能够自行选举议会和县议会代表，还可以成为阿富汗持续巩固民主的重要一步。为了确保阿富汗选举机构的可持续性，尊重选举管理机构的独立性至关重要。

58. 阿富汗四分五裂的政治环境给该国带来了另一个挑战，面临挑战的不仅是即将举行的选举，还有更广泛的治理与和解。为了举行可信的选举和推动和平进程，非常需要政治意愿和团结。这方面的进展也将有助于为亟需的改革铺平道路。我吁请所有阿富汗各政治行为体确保目标一致，共同努力使这些重要进程取得成功。

59. 冲突继续对阿富汗公民造成不可接受的损失。反政府分子不加区分地使用自杀式简易爆炸装置造成的平民伤亡人数持续上升，我对此深感关切。这一战术现已成为造成平民伤亡的首要原因，超过了 2018 年第一季度各方地面交战伤亡人数总和。我关切地注意到，反政府分子蓄意袭击平民造成的平民伤亡比 2017 年第一季度增加了一倍以上，并呼吁反政府分子立即停止滥用自杀式简易爆炸装置。与 2016 年和 2017 年观察到的令人不安的趋势一致，反政府分子继续直接对什叶派穆斯林少数群体发动袭击，造成 154 名平民伤亡，这些伤亡几乎全部是由伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称负责的自杀式和复合式袭击造成的。我回顾各方有义务根据国际人权法和人道主义法避免平民伤亡，呼吁反政府分子停止针对平民目标的残暴袭击。

60. 保护妇女免遭暴力侵害并追究施害者的责任，对确保妇女切实参与社会经济、政治、和平与安全进程至关重要。政府和阿富汗独立人权委员会定期监测关于暴力侵害妇女罪行国内法的执行情况。我鼓励全面执行关于消除暴力侵害妇女行为的国家战略和行动计划，并最终完成政府提交消除对妇女歧视委员会的第三次定期报告，所有这些都将是政府致力于保护所有妇女的权利和生命的重要表现。

61. 阿富汗政府加入《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》，履行了为支持其竞选人权理事会成员而作出的一项自愿承诺。联合国随时准备提供必要的技术支持，按照政府在《公约》下的承诺，建立国家防范酷刑预防机制。在撤销对《公约》的保留之后，阿富汗现在承认禁止酷刑委员会有权对其领土上系统使用酷刑的指控进行秘密调查。联合国将继续协助阿富汗努力消除政府管理的拘留设施使用酷刑的现象。

62. 冲突各方招募和使用儿童的现象有所增加，比上次报告所述期间增加了三倍，令人深感关切。在武装冲突中招募和使用儿童是联合国安全理事会确定的 6 种严重侵权行为之一，因此我呼吁冲突各方立即停止招募和使用儿童，并敦促政府采取必要措施，建立受害者转诊和康复机制。

63. 阿富汗继续推行重要改革。《获取信息法》的颁布为举报人提供了更多的保护，是促进负责任治理的可喜一步。随着政府实施反腐败战略，保持与地方机构、民间社会和国际伙伴的建设性交往依然至关重要，因为打击阿富汗的腐败现象需要所有利益攸关方持续和协调一致的努力。根据联阿援助团《反腐败报告》的建议，我鼓励政府按照关于执行《联合国反腐败公约》的指导意见采取进一步措施，使必要的反腐败改革成为制度。

64. 我对阿富汗境内持续干旱导致人道主义局势恶化深感关切。整个种植季节的降雨量不足，现在正威胁着 200 多万靠农业谋生者的生存。关于干旱造成移民的报告已经出现，如果不能在家乡及时得到充足的粮食和供水，50 多万人可能流离失所。随着人道主义伙伴扩大援助规模，向 140 多万最脆弱人群提供援助，我呼吁捐助方响应联合国的紧急呼吁，追加 1.37 亿美元，以满足受干旱影响民众的基本需求。

65. 联合国致力于与阿富汗人民和政府保持牢固和持久的关系。联合国系统在阿富汗制定的“联合国一体化”框架使其工作更加符合该国政府的优先事项，同时反映了联合国的全球目标。我欢迎联合国各机构、基金和方案坚定致力于继续与当地机构密切合作，提高向所有阿富汗人民提供服务的质量。

66. 我向在阿富汗的所有联合国人员和我的阿富汗问题特别代表兼联合国阿富汗援助团团长山本忠通表示感谢，感谢他们在如此艰巨的条件下继续全心全意履行我们的承诺，支持阿富汗人民。